

ZOLNAY JÁNOS

## Célzott önkény

*Jóléti politika néhány Somogy megyei településen*

1998 tavaszán a Phare Consensus Program Iroda finanszírozásában a helyi önkormányzatok szociálpolitikai gyakorlatát segíteni kívánó projekt kezdődött Somogy megyében.<sup>1</sup> A munkát a DHV Magyarország Kft. hangolta össze. A projekt keretében tizenkét Somogy megyei települési önkormányzat jóléti gyakorlatát igyekeztünk összevetni. A vizsgálat mintegy kéthónapos időtartama csak olyan villámkutatást tett lehetővé, amely döntően az önkormányzati rendeletek, a segélyezési gyakorlat, illetve a jóléti büdzsék összevetésére szorítkozhatott.

Az önkormányzati szociálpolitika alapvető ellentmondása abból fakad, hogy a helyhatóságok törvényileg rendelt feladatokat látnak el, részben kötött felhasználású, tehát másra nem fordítható állami forrásokból, részben pedig szabad felhasználású, normatív állami forrásokból, illetve saját forrásaikból. Ugyanakkor az önkormányzatok ellátási felelősségét meghatározó törvények – a szociális törvény, a lakástörvény, a gyermekvédelmi törvény, a kisebbségi törvény – keretjogszabályok, így a szociális kötelezettségek helyi szabályozásáról, az ellátások módjáról, illetve a források nagyobbik részének tényleges felhasználásáról a helyi politikusok szabadon döntenek. Amögött, hogy a szociális ellátásért viselt felelősség, illetve az ágazattal kapcsolatos döntési kompetenciák részben az önkormányzatok felelősségi körébe kerültek, nem nehéz felfedezni a felelősségáthárítás szándékát. A jogalkotó, illetve a népjóléti kormányzat tisztában van azzal, hogy az elvi szinten deklarált szociális felelősségvállalás a rendelkezésére álló forrásokból nem finanszírozható, ezért a politikai felelősséget megosztja az önkormányzatokkal. Maguk az önkormányzatok is tudják, hogy nincsenek elégséges forrásaik a tényleges szükségletek kielégítésére. Ellentétben azonban más alapellátási kötelezettségeikkel, mindenekelőtt az oktatással, a szociálpolitikai, gyermekvédelmi jellegű ellátási kötelezettségeik lényegesen „puhábbak”, így finanszírozásuk óhatatlanul is maradékelvű. Végezetül az állampolgár is tudhatja, hogy vannak bizonyos törvényileg garantált szociális jogai, de azzal is tisztában kell lennie, hogy jogait a települési önkormányzat nagy szabadsággal interpretálja és az ellátásokat pedig – legalábbis részben – lehetőségei függvényében fi-

<sup>1</sup> A vizsgálatban a szerző mellett részt vettek: Csörsz Klára, Keceli Ágnes, Pelle József, Zádori Zsolt.

nanszírozza. A jogorvoslat gyakorlati lehetősége, illetve esélye a szociális ellátásokkal kapcsolatban kisebb, mint más ügyekben.

A rendszer valamennyi szereplő számára kiszámíthatatlanul működik. A gyakorlat során érvényesülhet a polgárközeli, emberarcú helyi önkormányzatiság bibói ideálja és érvényesülhet az önkény. Egyaránt jellemezheti a szűkösség és a pazarlás.

Ne legyünk azonban igazságtalanok, az önkormányzatiság alapvető értéke az 1989–1990-es változásokat követően létrejött közjogi rendszernek. Az alapjogszabály, amely megteremtette a 3175 magyarországi települési önkormányzat önállóságát és megszüntette a települések megyei alárendeltségét, önmagában nem oldhatta meg az önkormányzati közfeladatok finanszírozásának problémáját. A települési önkormányzatok döntési autonómiájának kiterjesztése egyúttal központi pénzügyi függőségük erősödésével járt együtt, ami szükségképpen gyengítette a közpénzek célszerű és hatékony elköltéséért viselt politikai felelősséget. Azt sem gondolhatta át a jogalkotó, hogy a heterogén magyarországi településszerkezet létrejövő új önkormányzatai miként birkóznak meg a súlyosbodó társadalmpolitikai problémákkal; azokkal a problémákkal, amelyek részben a korábbi évtizedek közigazgatási centralizációjának következtében éleződtek ki.

A jóléti kiadásokkal kapcsolatos döntési jogok decentralizációjától a kormányzat az igazságos elosztás legfőbb mércéjének tekintett rászorultsági elv érvényesítését remélte. Elvileg nem volt alaptalan a feltevés, hogy a polgárközeli önkormányzatok szociálpolitikája jobb lesz, mint ha az elosztási elveket a felsőbb döntési szinteken határoznák meg. A helyhatóságok valóban mindenki másnál jobban ismerik az adott közösség tényleges szükségleteit és ők tudják leginkább meghatározni a pénzbeli, természetbeni és intézményi ellátások optimális arányát az adott településen. Az sem elhanyagolható szempont, hogy a helyi politikusok össze tudják hangolni a település szociálpolitikáját más, nem szorosan szociálpolitikai, de a helyi társadalom életét nagyban befolyásoló oktatási, településfejlesztési döntésekkel. A központi kormány azonban úgy adta át a szociális ellátásokért viselt felelősség tekintélyes részét a helyhatóságoknak, hogy sem átfogó jóléti reformkonceptió, sem pedig a rendszer finanszírozása nem garantálta az eredeti cél megvalósulását. A szociális, lakásügyi és gyermekvédelmi rendeletek megalkotására kötelezett önkormányzatok mindegyike a saját településén érvényes rászorultsági mércét is maga igyekezett megalkotni. Az ellátások nagy része esetében a jóléti elosztás végső, a lakosságot közvetlenül érintő fázisa több ezer helyi képviselőtestület belső erőviszonyainak függvényévé vált.

A *szubszidiaritás* elve – magyarán a döntési hatáskörök decentralizációja –, illetve a *rászorultsági* elv, amely a pénzbeli ellátások maximális célzottságát kívánja biztosítani, az önkormányzatok jóléti gyakorlatának fényében kissé álságosnak tűnik. A szociális ellátások finanszírozása ugyanis élesebben veti fel a központi pénzügyi felelősségvállalás, illetve az önkormányzatok gazdálkodási önállóságá közötti ellentmondást, mint például a közoktatás állami finanszírozása. A szociális és gyermekvédelmi feladatok ellátásához adott normatív állami hozzájárulás erősen differenciál a települések között, másrészt pontosan meghatározták, hogy az egyes segélyfajták mek-

kora hányadát finanszírozza a központi költségvetés közvetlenül, azaz a költségek mekkora részét téríti vissza az önkormányzatoknak a normatíván felül. Ha a kormányzat valóban elszánná magát az ellátások rászorultsági elvű átalakítására, akkor törvényi szinten kellene meghatározni a rászorultsági standardokat és közvetlenül kellene finanszírozni minden olyan – akár önkormányzati költségvetésen átfuttatott – ellátást, amelyért ténylegesen felelősséget vállal. Ennek jogi feltételei adottak, az új gyermekvédelmi támogatás esetében meg is történt a korábbi gyermeknevelési támogatás normatív átalakítása, a polgármesterek felzúdulása ellenére. Az önkormányzatok gazdálkodási autonómiájukra is csak a szabad felhasználású normatív hozzájárulás esetében hivatkozhatnak, azt azonban nem korlátozza az önkormányzati alapjogszabály, hogy a kormányzat milyen mértékben finanszírozza kötött, illetve szabad felhasználású hozzájárulás révén a jóléti kiadásokat. Ha viszont az állam az ellátások megítélését számottevő mértékben az önkormányzatok diszkrecionális döntésére bízta, illetve azokat normatív módon finanszírozza, akkor aligha hivatkozhat arra, hogy mindez a segélyek rászorultsági elvű elosztását szolgálja. A jóléti típusú jövedelemátcsoportosítás társadalmi legitimitása bizonytalan, a finanszírozás széttagolt; a megyei önkormányzatok által működtetett szakellátás a települések számára a felelősségáthárítás sajátos módját teszi lehetővé. A helyi elosztási rendszerek között a szociális ágazat pozíciója a leggyengébb; az ellátás az ágazaton belül is kiszolgáltatott az intézményi érdekeknek, ráadásul az elosztásokban részesülők alig rendelkeznek politikai képvisellel a helyi parlamentekben. A településfejlesztési önállóság az önkormányzatok előtt megcsillantotta azt a csalóka lehetőséget, hogy ha a leszakadó rétegek integrációja reménytelen, akkor megpróbálkozhatnak térbeni elszigetelésükkel, vagy éppen azzal, hogy kiszorítsák őket a településről.

### A pénzbeli szociális kiadások tervezése

A jogalkotó azt feltételezte, hogy az önkormányzatoknak lényegesen nagyobb a rálátásuk a helyi közösség valós, a kívülálló számára rejtett szükségleteire, mint bárki másnak. A közösségi szükségletek felmérése, illetve a szociális tervezés azonban alárendelődik a forrásteremtés megkövetelte költségvetés-tervezési érdekeknek. A tervezés során a helyhatóságok hozzáigazíthatják a „szükségletek” helyben elismert mértékét az adott évben rendelkezésre álló forrásokhoz, de a források felhasználását is igazíthatják a saját társadalmpolitikai értékeik meghatározta, tételezett szükségletekhez. A báziselvű költségtervezés mind az intézményi, mind a pénzbeli ellátások tervezése során általános gyakorlat, sőt, a hivatkozási alapként szolgáló elismert szükségletek mértékének meghatározása is egyfajta „báziselven” történik: az önkormányzatok nem szívesen változtatnak megszokott gyakorlatukon.

A projekt számára csak az 1997-es költségvetési év adatai álltak rendelkezésre, így csupán egyetlen bázisévben vizsgálhattuk a pénzbeli szociális ellátások tervezett és tényleges költségeit.

1. táblázat Az 1997. évi szociálpolitikai ellátások tervezett és tényleges költségei

Települések	Állami hozzájárulás szociális és gyermek- jóléti feladatokhoz (ezer Ft)	Költségvetésben tervezett kiadások (ezer Ft)	Tényleges (nettó) kiadás (ezer Ft)
Balatonkavicsos*	9 122	4 359	3 175
Somogyfenyves	5 531	3 815	1 905
Somogyakar	37 799	46 986	17 928
Somogyarasz	866	1 246	1 279
Somogygád	18 136	16 540	8 036
Alsósomogy	1 533	4 458	1 889
Felsősomogy	21 411	23 886	10 331
Somogykáin	7 162	14 930	9 449
Somogyvajúd	330 357	275 300	179 854
Somogyábel	25 599	38 814	24 834

\* Mivel a vizsgálat során az önkormányzatok az adatok diszkrét kezelését kérték, a helységeket fantázianevekkel jelöltük.

Elég egy pillantást vetnünk az általunk vizsgált települések tervezett és ténylegesen teljesített szociális kiadásait összehasonlító táblázatra, hogy lássuk a kétféle számoszlop közötti különbséget. A kiadások felültervezése településtípustól függetlenül általános gyakorlatnak tűnik, de mértéke eltérő. Vizsgáljuk meg a tervezett, illetve a teljesített nettó kiadásokat a normatíva arányában.

2. táblázat Az 1997. évi szociális ellátások tervezett és tényleges költségeinek az állami hozzájáruláshoz viszonyított aránya (Állami hozzájárulás = 100)

Települések	Költségvetésben tervezett kiadások	Tényleges (nettó) kiadás
Balatonkavicsos	48	35
Somogyfenyves	63	34
Somogyakar	124	47
Somogyarasz	143	148
Somogygád	84	44
Alsósomogy	287	122
Felsősomogy	106	46
Somogykáin	208	132
Somogyábel	115	297
Somogyvajúd	83	54

A költségek felültervezése mögött különösen azokon a településeken rejlik tudatos szándék, ahol a tervezett kiadások meghaladják a normatívát, míg a tényleges nettó teljesítés a normatíva összege alatt marad. A helyi szociális tervezés szempontjából természetesen a „felültervezés” fogalma relatív, illetve csak költségvetési technikaként értelmezhető. Egyetlen költségvetési évet vizsgálva valójában nem tudjuk, hogy a kiadásokat tervezik-e felül, vagy a tényleges teljesítés marad a szükségletek alapján elvárható szint alatt.

Csak abban lehetünk biztosak, hogy a költségvetés tervezett, illetve tényleges kiadásai nem, vagy legalábbis nem kizárólag közösségi szükségletekre reagálnak.

A kiadások felültervezésében tapasztalataink szerint fontos, bár természetesen nem kizárólagos a jelentősége annak, hogy a települések egy része mindent elkövet az úgynevezett ÖNHIKI-támogatás elnyerése érdekében. Az „önhibájukon kívül hátrányos helyzetű” településeknek nyújtott pénzügyi mentőöv elvileg a forráshiányos önkormányzatoknak jár, tehát azoknak, amelyek pénzsűke miatt az alapfeladataik ellátására is képtelenek. A támogatás elnyerésének – megint csak elvben – súlyos feltételei vannak: forráshiányt jelentő önkormányzat nem fejleszthet, nem vállalkozhat, anyagi forrásait kizárólag alapfeladatai minimális színvonalú ellátására koncentrálhatja. Mindez az önkormányzatok számára a gyakorlatban könnyedén kijátszható akadály.

3. táblázat Az szja-t nem fizető aktív korú lakosság aránya, az 1996-ban elnyert, illetve 1997-ben igényelt ÖNHIKI támogatás mértéke, illetve az önkormányzat tényleges és tervezett szociális kiadásainak aránya

Település	Szja-t nem fizető, aktív korú lakosság aránya (%)	ÖNHIKI- támogatás, 1996, tény	ÖNHIKI- támogatás 1997, igény	Az önkormányzat nettó szociális kiadásai a tervezett kiadások arányában
Balatonkavicsos	9	0	0	72
Somogyakar	31	60 355 000	93 466 000	38
Somogyábel	23	45 971 000	77 714 000	63
Somogyfenyves	39	0	0	50
Somogyarasz	51	0	0	100
Somogygád	40	0	0	52
Alsósomogy	34	388 000	1 949 000	42
Felsősomogy	43	0	0	43
Somogykáin	56	5 745 000	15 420 000	63

Ha összevetjük az ÖNHIKI támogatásban részesült, illetve nem részesült önkormányzatok listáját a legpontosabb szegénységi mutatóval, az aktív korú, szja-t nem fizető lakosság arányával, akkor világos, hogy a nagy összegű ÖNHIKI-támogatás is csak névleg reagál társadalmi szükségletekre. Részben az egyenlőtlen elosztási gyakorlat, részben pedig az önkormányzati stratégia függvényében kapják az önkormányzatok ezt a támogatást. Az ÖNHIKI-t elnyerő önkormányzatok „kasztosodnak”, tehát bízhatnak abban, hogy évről évre, mintegy bázisulven megkapják a támogatást. Az ÖNHIKI-támogatás megpályázása valójában tudatos pénzügyi stratégia függvénye. A települések egy része mindent elkövet a támogatás elnyerése érdekében, mások viszont nem kérnek belőle, mert nem vállalják annak korlátozó feltételeit. Helyi szinten a kérdést a költségvetési, illetve a fejlesztési érdekcsoportok erőviszonyai döntenek el: a fejlesztéseket a rutinos politikusok könnyedén el tudják bújtatni, míg például az oktatási intézmények finanszírozására fordítandó kiadásokat nem. Ha a településeken középiskolák működnek, azok fenntartását ÖNHIKI-pályázat esetében előzőleg át kell adni a megyei önkormányzatnak,

ami egyben azt is jelenti, hogy a helyi képviselők nem tudják többé befolyásolni az adott iskola tantervét, oktatási programját, vezetőinek kiválasztását. Ez csak abban az esetben lehetséges, ha a helyi oktatási lobbizációja gyenge. Az ÖNHIKI-támogatások megpályázása – paradox módon – általában a település fejlesztési ambícióit jelzi.

Ha egy önkormányzat végül úgy dönt, hogy megpályázza az ÖNHIKI-támogatást, akkor ennek érdekében kénytelen kozmetikázni a költségvetését: várható kiadásait jócskán felül kell terveznie, bevételeit pedig a vártnál alacsonyabb összegben kell meghatározni. A szociálpolitika szerepe ebben azért jelentős, mert nagy részben rugalmas tételekből áll. A vizsgált települések közül két kisváros kap ÖNHIKI-t; a rosszabb helyzetű elképesztő mértékű költségvetési manipulációra is hajlandó ezért, míg a hasonló lélekszámú, de lényegesen jobb helyzetű városka – személyi kapcsolatairól révén – jóval kisebb mérvű „tervezési csínnyel” is beéri. A támogatás elnyerése érdekében mindkét város átadta középiskoláit a megyének. Természetesen mindkét városban vannak fejlesztések, a jobb helyzetű település éppenséggel a megye egyik legdinamikusabban fejlődő városa. Az ÖNHIKI-támogatás bevételeinek 15–20 százalékát biztosítja. A városnak az elmúlt években vállalkozásbarát ipartelepítő stratégiával sikerült úrrá lenni a foglalkoztatási krízisen, emellett jelentős infrastrukturális fejlesztéseket valósított meg. A betelepülő vállalatoknak kedvező feltételeket kínáltak: az alacsonyán megállapított iparűzési adó fejében a vállalatok jelentős összegeket fizetnek az önkormányzat által létrehozott alapítványokba, lehetővé téve ezáltal a fejlesztésre szánt források eltüntetését. A változatlanul „forráshiányos” önkormányzat pedig az elmúlt években új közlekedési csomópontot, szennyvíztelepet, vis maior támogatást is felhasználva fényűző, új városházát épített, megkezdte a gáz bevezetését és megvásárolta a szomszédos településtől a volt szovjet laktanya ingatlanegyüttesét.

A települési hierarchia másik végén nézzünk két kistelepülést. Mindketten pályáznak az ÖNHIKI-támogatásra: a nyertes hajlandó a költségvetési manipulációra, csak hogy hozzájusson a számára valóban létfontosságú támogatáshoz, a másik falu önkormányzata reálisan tervez – nem is kap ÖNHIKI-t. A támogatást elnyerő kistelepülés is rákényszerül az egyéb fejlesztési praktikákra, de az ő esetében mások a kényszerű csalás dimenziói, mint a közeli kisvárosban. A településen falugondnoki szolgálat működik, és az önkormányzat a szintén létfontosságú kisbusz megvásárlására hozott létre alapítványt, mivel forráshiányos településként közvetlenül nem vásárolhatna gépjárművet.

#### *Az önkormányzatok szociális és gyermekvédelmi normatívából származó bevételei, illetve szociális kiadásai*

Az önkormányzatoknak a szociális és gyermekvédelmi feladataik ellátásához adott normatív állami hozzájárulás mértéke – ezúttal is hangsúlyozzuk, hogy elvben – szintén társadalmi szükségleteket fejez ki. A normatíva kiszámítása a rászorultság elvű elosztás első, és az önkormányzati szociális ellátás fi-

nanszírozása szempontjából döntő lépcsőfoka. Az önkormányzatok egy része kiegészíti a normatívát, másik része a normatíva kisebb-nagyobb hányadát másra fordítja. A normatíva és az ágazatra fordított tényleges kiadás viszonya alapvető mutatója egy önkormányzat szociálpolitikájának, és így az egész kérdéskör legérzékenyebb pontjára tapint rá.

4. táblázat *Az önkormányzatok szociális és gyermekjóléti normatívából származó bevételei, illetve pénzügyi és természetbeni szociális kiadása (a szociális intézmények támogatása nélkül)*

Település	Állandó lakosok száma (fő)	Szociális és gyermekjóléti normatíva (Ft/állandó lakos)	Normatíva összege	Nettó szociális kiadás összege	Nettó szociális kiadás (Ft/állandó lakos)	Szja-t nem fizető lakosság (%)
Somogyakar	5 897	6410	37 799 770	22 956 567	3 893	31
Somogyád	2 856	6350	18 135 600	7 281 580	2 550	40
Somogyfenyves	1 181	4684	5 531 804	1 586 065	1 343	39
Balatonkavicsos	2 306	3956	9 122 536			9
Alsósomogy	288	5323	1 533 024	1 888 834	6 558	34
Felsősomogy	3 427	6248	21 411 896	10 330 613	3 015	43
Somogyarasz	116	7464	865 824	1 278 911	11 026	51
Somogykáin	854	8387	7 162 498	9 448 817	11 064	56
Somogyvajúd	70 529	4684	330 357 836	179 854 000	2 560	13
Somogyábel	5 234	4891	25 599 494	23 338 552	4 459	23

A szociális és gyermekjóléti feladatok ellátására nyújtott, állami normatív hozzájárulás és az önkormányzatok nettó kiadásainak összehasonlítása az általunk vizsgált településeken meglehetősen képet mutat. Az, hogy a normatívát átcsoportosítják más célra, általános gyakorlatnak tűnik, ám önmagában sem a település nagyság, sem pedig a település által elvégzendő feladatok nem magyarázzák, hogy az önkormányzatok miért folytatják ezt a gyakorlatot. Az összehasonlítás kedvéért, szegénységi mutató gyanánt közölt szja-t nem fizető lakosság aránya is csak azt támasztja alá, hogy a szükségletek nincsenek feltétlenül összhangban az önkormányzati kiadások tervezésével.

5. táblázat Az önkormányzatok nettó szociális kiadásai, valamint a szociális és gyermekvédelmi feladatok ellátására kapott állami normatív támogatás aránya és az szja-t nem fizető lakosság aránya

Település	Állandó lakosok száma	Nettó szociális kiadások aránya a normatívához viszonyítva (%)	Szja-t nem fizető aktív lakosság aránya (%)
Somogyakar	5 897	60	31
Somogyád	2 856	40	40
Somogyfenyves	1 181	28	39
Alsósomogy	2 881	23	34
Felsősomogy	3 427	48	43
Somogyarasz	1 161	47	51
Somogyvajúd	70 529	54	13
Somogyábel	15 234	91	23
Somogykáin	8 541	31	56

A normatíva átcsoportosításnak számos indoka lehet:

- az iskolafenntartás átlagost meghaladó költségei;
- az iskola vagy az egyéb intézmények által felhalmozott adósság;
- az infrastruktúrafejlesztés költségei;
- a fejlesztési célú vagy a presztízsberuházások;
- a falugondnoki szolgálat működési költségei.

Tapasztalataink lehetnek esetlegesek, véletlenszerűek is, de az mégiscsak elgondolkasztató, hogy három település egészíti ki az állami normatívát:

– az egyik előregedett, önálló intézményeket nem működtető kistélepülés, amely több szomszédjával együtt társulási formában működtet egy iskolát. Az iskola pedig – éppen, mert több fenntartója is van – meglehetősen nagy szabadsággal tervezheti nagyvonalú költségigénnyel tantervét;

– a másik település a megye egyik legkisebb lélekszámú települése, amely önállóságának megszerzését követően látott hozzá, hogy pótolja a korábbi székhely-községgel szembeni infrastrukturális lemaradását;

– a harmadik település egy 43 százalékból romák által lakott falu, amelynek iskolája rendkívül drágán működik.

A megyeszékhely közgyűlésében igen erős szociális lobbinak sikerült elérnie, hogy 1996-ban a képviselők az ágazat számára pótlólagos előirányzatot szavazzanak meg, véget vetve a bátortalan intézmény-racionalizáló, illetve kiadáscsökkentő kísérleteknek. Azt azonban még ők sem voltak képesek kiharcolni, hogy a pénzbeli ellátásokra fordított összegek ne csökkenjenek a szociális és gyermekjóléti normatíva összege alá.

„Nem szabad az önkormányzatokra olyan feladatokat ruházni, amelyekhez az állam nem rendel forrásokat” – követelik évek óta a helyhatóságok és az őket patronáló belügyi tárca vezetői. Tapasztalataink szerint viszont a központi normatív támogatás átcsoportosítása révén a szociális ágazat – kissé bizarr módon – éppenséggel „pénzt hoz” az önkormányzatok konyhájára: a

jóléti ellátások finanszírozására kapott központi támogatás terhére finanszírozhatók más célú intézmények, illetve beruházások, fejlesztések. Ha az adott település szociális mutatói alapján kiszámított normatíva az elismert szükségletek kielégítését célozza meg, akkor átcsoportosítása révén az önkormányzat mintegy azt üzeni a pénzügyi kormányzatnak, hogy az túltervezte a település finanszírozását, az önkormányzat kevesebb pénzből is el tudja látni feladatait. A valóságban természetesen az önkormányzatok éppen ellenkező módon érvelnek az átcsoportosítás mellett: arra hivatkozva költik másra a normatív támogatás egy részét, hogy csak így képesek ellátni egyéb feladataikat. Ezzel azonban közvetve nem kevesebbet állítanak, mint hogy *nincsenek általánosan elismert szükségletek; a társadalmi szükségletek között minden önkormányzat maga állítja fel a prioritásait, maga dönt arról, hogy mely szükségleteket ismeri el, és melyeket nem.*

A központi normatíva átcsoportosításának széles körű gyakorlata az egész önkormányzati szociálpolitika legsúlyosabb diszfunkciója. Alapjaiban kérdőjelezi meg mind a kormányzati, mind az önkormányzati szociális kiadás-tervezés realitását, és ugyancsak alapjaiban kérdőjelezi meg a települési önkormányzatok szociális ellátási felelősségének komolyságát. Arra utal, hogy a szociális ellátásokért viselt felelősség áthárítása az önkormányzatokra az egész szociálpolitikát erősebb költségvetési, sőt, fejlesztési ágazatok, érdekcsoportok kényének szolgáltatta ki.

### Pénzbeli segélyezés, természetbeni ellátások – az önkormányzatok döntési dilemmái

Az önkormányzati szociális ellátás tág kereteit természetesen a szociális, illetve a gyermekvédelmi törvény előírásai határozzák meg, ugyanakkor jelentős súlya van a helybéli mérlegelési lehetőségnek is. A különféle szociális ellátásokat többféle szempontból elemezhetjük, tapasztalataink szerint azonban a helyi segélyezési, illetve ellátási gyakorlat csak az önkormányzat általános stratégiájának függvényében érthető meg. Ezért az önkormányzatok döntési dilemmáit igyekszünk tágabb összefüggéseiben elemezni.

Az önkormányzati segélyezés egyik döntő problémája abból adódik, hogy az egyes pénzbeli ellátások funkciója bizonytalan mind a segélyezettek, mind a segélyben nem részesülők, mind pedig a segélynyújtó, illetve a finanszírozó számára. Bár a magyarországi rendszer rendkívül széles körű mérlegelési jogokat ad a helyi döntéshozóknak, az önkormányzatok mégis gyakorta úgy érzik, hogy a mégoly aggályos eljárások ellenére sem azok kapják a segélyeket, akik rászorultak, vagy „megérdemlik”, hogy segítsenek rajtuk. A képviselők és a szakhivatalnokok általában nem szeretnek segélyezni, gyakorta vélik úgy, hogy feneketlen hordóba öntik a közpénzeket; ennek képletes megjelenítése az a gyakorta mesélt történet, miszerint a polgármesteri hivatal pénztárából a segélyezett egyenest a szemközti kocsmába távozik. De bizvást állíthatjuk, hogy nemet mondani, a kérelmezőt elutasítani sem kellemes érzés.

Az önkormányzatoknak több eszközük is van arra, hogy befolyásolják a

törvényekben meghatározott egyes segélyfajták valós súlyát a szociálpolitikájukban.

- Dönthetnek (dönthettek) arról, hogy egyáltalán adnak-e bárkinek is az adott jogcímen segélyt: például rendszeres nevelési segélyt, lakásfenntartási támogatást, ápolási díjat. Gyakori, hogy az önkormányzati rendeletek aggályos részletességgel szabályoznak olyan ellátási formát, amit az önkormányzat a valóságban egyáltalán nem nyújt.

- Megszoríthatják, vagy nehezen teljesíthető feltételekhez köthetik a jogosultságot: jellemzően a munkanélküli jövedelempótló támogatás, a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély vagy a rendszeres szociális segély esetében.

- Korlátozhatják a segély összegét részben a segélyezési küszöb, részben a kifizethető segélyösszeg, részben az adott évben adható segélyszám meghatározásával.

- Dönthetnek úgy, hogy egy adott pénzbeli ellátást természetben nyújtsanak. Így például a korábbi rendszeres nevelési segély, vagy az azt felváltó rendszeres gyermekvédelmi támogatás terhére befizetik az iskolai étkeztetés költségeinek a szülőket terhelő hányadát. Az is előfordul, hogy a megítélt átmeneti segélyt nem a kedvezményezettnek fizetik ki, hanem odaadják egy gondozónak, aki abból megvásárolja a segélyezett számára szükségesnek ítélt élelmiszert vagy ruhaneműt.

- Dönthetnek úgy, hogy egy adott segélytípust egy másik segélytípus terhére finanszírozzanak. Ez a gyakorlat a gyermekjóléti ellátások esetében általános. Az önkormányzatok a rendszeres nevelési segély, illetve a rendszeres gyermekvédelmi támogatás összegét nem fizetik ki a családnak, hanem annak terhére fedezik az étkezési hozzájárulást, illetve a tankönyvtámogatás önkormányzatot terhelő hányadát.

Az önkormányzatok segélyezési gyakorlata többnyire tudatos jóléti stratégiára utal. Az alapvető dilemma az, hogy *jövedelemhelyettesítő/jövedelemkiegészítő* ellátást – például jövedelempótló támogatást, rendszeres szociális segélyt, ápolási díjat –, vagy pedig eseti, *szegénységet enyhítő* segélyt – átmeneti segélyt, rendkívüli gyermekvédelmi támogatást – nyújtsanak-e a rászorulóknak.

- A *jövedelemhelyettesítő* vagy *jövedelemkiegészítő* segélyeket általában meghatározott időtartamra állapítják meg és meghatározott küszöbhez igazítva helyettesítik vagy egészítik ki a család jövedelmét. A megítélésével és folyósításával kapcsolatos eljárás jogszerű. Az önkormányzatok általában azal indokolják ellenérzéseiket az ilyen ellátásokkal szemben, hogy a kedvezményezettben könnyen kialakulhat a jóléti függőség, azaz hosszú távon be rendezkedik arra, hogy jövedelmének egy része segélyekből származik.

- A *szegénységet enyhítő* pénzbeli ellátás eredendően krízissegély, amely a rendkívüli, válságos élethelyzetek átvészeléséhez nyújt segítséget. Valójában az ebben a kategóriában domináns átmeneti segély az önkormányzati segélycsomag joker lapja; benne ölt testet az a jogalkotói szándék, miszerint a valós viszonyokat jól ismerő helyi hatalom eseti döntéseire alapuló szoci-

álpolitika biztosíthatja leginkább a rendszer életközelségét és a támogatások célzottságát. A krízissegélyek rászorultsági feltételeinek szabályozása, maga az eljárás teljesen esetleges. A képviselőtestület, a bizottság vagy maga a polgármester saját belátása, elvei, érdekei és értékei szerint, a kérelmezőt lekötöztetve vagy büntetve dönthet. A segély a kérelmező számára megalázó, illetve megbélyegző. A jogorvoslat lehetősége gyakorlatilag kizárt.

Hasonló dilemmát jelent a *szükségletorientált ellátások* – például a lakásfenntartási támogatás, fűtési támogatás, étkezési támogatás, beiskolázási segély, tankönyvtámogatás, közgyógyigazolvány, temetési segély –, illetve a *szociális céltámogatások* – szociális kölcsön, lakásszerzési támogatás – költségárányainak megtervezése, illetve a támogatás standardjainak meghatározása.

- A *szükségletorientált segélyek* meghatározott és elismert szükségletek kielégítését segítik. A zavart éppen az elismert szükségletek bizonytalansága, illetve a standardok változatossága okozza, ami mindenekelőtt a lakhatással összefüggő támogatások esetében teremt jogbizonytalanságot. Teljesen esetleges, hogy melyik önkormányzat miféle lakásköltséget ismer el és támogat. A káosznak részben a lakásállomány összetétele, illetve tulajdoni szerkezete, valamint az infrastrukturális elmaradottság is oka. A helyi döntéshozók aligha képesek olyan szabályokat alkotni, amelyek a különféle lakossági csoportokkal szemben egyaránt igazságosak.

- A középrétegeket megcélzó szociális *céltámogatásokra* kiadásainak meglepően nagy hányadát fordítják az önkormányzatok. Általában lakásépítési, vásárlási támogatásokról, kölcsönökről van szó, illetve nagyobb beruházásokat, közcélú infrastrukturális beruházásokhoz fizetendő lakossági hozzájárulásokat támogatnak kedvezményes kölcsönökkel. Jellemző, hogy például az eredetileg preventív funkciójú, az alsó-középrétegek lecsúszását akadályozó szociális kölcsönt sem deklarált céljának megfelelően használják, így nagyobb összegű lakbér, illetve közüzemi díjtartozás szanálására csak elvéve adják. A céltámogatások legitimitása – különösen azt figyelembe véve, hogy mennyi pénzt költenek rá – igencsak bizonytalan és nehezen illeszthető egy olyan szociális ellátórendszer keretei közé, amely alapvetően fontosnak tartja a rászorultság elvét.

A Központi Statisztikai Hivatal 1997-es kiadványa összegezte az egyes pénzbeli ellátások súlyát az önkormányzatok jóléti politikájában.

*A legfőbb segélytípusokban részesülő családok az összes segélyezett arányában 1995–1996 KSH*

Ellátási forma	Az összes segélyezett család arányában (%)	
	1995	1996
gyermeknevelési támogatás	2,8	3,8
munkanélküliek jövedelempótló támogatása	21,8	21,4
lakásfenntartási támogatás	17,4	19,3
rendszeres szociális segély	2,7	1,5
rendszeres nevelési segély	10,6	11,1
átmeneti segély pénzben	33,8	33,0
átmeneti segély természetben	11,4	13,8
ápolási díj	1,7	1,8
mozgáskorlátozottak támogatása	13,4	12,0
vakok támogatási formái	–	0,1
temetési segély	5,7	5,0
közgyógyellátás alanyi jogon	8,5	6,7
közgyógyellátás méltányossági alapon	12,9	9,6
egészségügyi szolgálatra való jogosultság	0,1	0,1

Az önkormányzatok szívesebben nyújtanak eseti, mint jövedelemszerű támogatást, jobban kedvelik a diszkrecionális, mint a normatív elv alapján megítélhető segélyeket. Az átmeneti segély túlsúlya mindazonáltal megdöbbentő és arra utal, hogy a differenciált, különféle szükségletekre reagáló és különféle funkciójú segélyeket meghonosító jogalkotói szándék illetve az önkormányzatok valós szociálpolitikai gyakorlata között nehezen áthidalható szakadék húzódik.

Az elmúlt években azonban

- csökkent az átmeneti segélyezettek aránya;
- csökkent a munkanélküli jövedelempótló támogatásban részesülők aránya;
- csökkent a mozgáskorlátozottak támogatásában részesülők aránya.

Eközben

- növekedett a méltányossági közgyógyellátásban részesülők aránya;
- dinamikusan növekedett a lakásfenntartási támogatásban részesülők aránya

A segélyezés struktúrája tehát képlékeny, változó. A KSH szerint ennek többféle oka is van. Változott a segélyezettek összetétele, így a munkanélküli jövedelempótló támogatásban részesülők arányának csökkenése részben azal magyarázható, hogy sokan kifutnak a jogosultság időtartamából és nem szereznek újabb jogosultságot. Változott az egyes ellátások iránti igény a tulajdoni szerkezetben bekövetkezett változások révén is. A lakásfenntartási támogatások arányának növekedése azt mutatja, hogy a tömeges lakásprivatizáció után csak többéves periódus alatt „áll be” az ellátás iránti igény tényleges mértéke. És végezetül változott az önkormányzatok segélyezési stratégiája is. Csökkent az átmeneti segélyek súlya, bár még mindig vezeti a listát. Az elmúlt években az önkormányzatok törekedtek arra, hogy érvényesítsék az „egy családnak egyféle segély” elvét, ami eltérő mértékben érintette az egyes családtípusokat. A fokozatosan érvényesülő segélyezési stratégia

nyertesei az egy gyerekes házaspár és az egy szülő egy gyerekkel típusú családok, valamint az aktív korú egyedülállók. Vesztesek a vegyes összetételű, bonyolult szerkezetű nagycsaládok, amelyeket hátrányosan érintett az egy családnak megítélhető segélytípusok számának csökkenése.

A segélyezés struktúrájának változásával kapcsolatban két megállapítást tehetünk.

• Az elmúlt évek változásaihoz számítsuk hozzá, hogy belépett az aktív korú nem foglalkoztatottak normatív rendszeres szociális segélye (illetve 1998. január 1-jétől az időskorúak járadéka) valamint a gyermekvédelmi törvény hatálybalépésével a rendszeres nevelési segély átadta helyét a normatív gyermekvédelmi támogatásnak. Mindez összességében azt jelenti, hogy mind a segélytípusok, mind az esetszám, mind pedig a segélyezett családok arányában növekedett a normatív segélytípusok aránya. Az önkormányzati segélyezési rendszer ha lassan is, de elmozdul a jogszerű ellátások irányába, bár még most is igen magas a szabad mérlegelés alapján eseti döntéssel megítélhető segélyezés súlya.

• A nagyfokú változékonyság ugyanakkor kétségessé teszi, hogy az önkormányzatok egyáltalán képesek-e tényleges helyi szükségletfelmérés alapján megszerkeszteni szociális rendeleteiket és beállítani az adott évre előirányzott segélyezési kereteiket. A szociális szükségleteket nemcsak a helyi szabályozás, de a hektikusan változó törvényi szabályozás, a szociális és gyermekvédelmi feladatok finanszírozásához nyújtandó normatív állami hozzájárulás, a normatíva kiszámítása során figyelembe vett tényezők is változó mértékben „ismerik el”. Önkormányzati szociálpolitikus, szakhivatalnok legyen a talpán, aki egyáltalán követni tudja az évente változó szabályokat.

### *Segélyezési dilemma a munkanélküli ellátás területén*

A segélyezés funkcionális dilemmája a munkanélküli ellátás területén különösen súlyos. A munkanélküliség területi, illetve településtípusok közötti szórása igen nagy, szép számmal vannak olyan települések, ahol a munkanélküliségi ráta messze meghaladja az országos vagy akár a regionális átlagot. Ugyancsak magas a tartós munkanélküliek aránya, akiknek az évek múlásával egyre kisebb esélyük van arra, hogy valaha is visszakerüljenek a munkapiacra. Bizonyos szint fölött a probléma önkormányzati eszközökkel egyszerűen kezelhetetlen. Ugyanakkor az önkormányzatok a munkanélküli ellátás terén képesek a legkevésbé felmérni döntéseik hatását

*Önkormányzati eszközök a munkanélküli ellátás területén*

Ellátás	Központi finanszírozás (%)	Önkormányzati finanszírozás (%)
munkanélküli jövedelempótló támogatás	75	25
aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélye	50	50

Az önkormányzatok számára a munkanélküli jövedelempótló támogatás súlya a legnagyobb. A KSH országos adatai szerint 1996-ban az összes segélyezett család 20 százaléka részesült munkanélküli jövedelempótló támogatásban, a segélyezett családok 50 százaléka kizárólagos ellátásként kapta ezt a támogatást. A családok 50 százaléka más ellátásban is részesült, legtöbbjük átmeneti segélyt kapott pótlólagos ellátásként. A munkanélküli jövedelempótló támogatásban részesülők az egyik legszegényebb segélyezett csoport. A segélyezettek átlagjövedelme az össze segélyezettre jellemző átlagnak csupán 66 százaléka volt, a családok 50 százaléka számított nagyösszegű segélyezettnek. A rendszeres szociális segélyezettek köre viszonylag kis létszámú csoport, minél kisebb egy adott település lélekszáma, annál valószínűbb, hogy az önkormányzat nem ad senkinek támogatást ezen a jogcímen. Az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyében részesülők viszonylag szegények, a segélyezett családok 33 százaléka kizárólagos ellátásként kapja a rendszeres szociális segélyt, 66 százaléka más ellátásban is részesül. Körükben a nagyoösszegű segélyezett háztartások aránya 48 százalék.

A munkanélküli ellátás rendszere olyan, hogy aki bármelyik pontján kiesik az ellátásból (vagy éppen be se kerül, mert nincs meg a járadékra jogosító időtartamú munkaviszonya), az az összes többi ellátástól is elesik. Akit kizárnak a járadékból, az nem kaphat jövedelempótló támogatást; akit kizárnak a jövedelempótló támogatásból, az nem jogosult rendszeres szociális segélyre sem. Az ellátásba csak úgy kerülhet vissza, ha ismételtén megszerzi a járadékhoz szükséges 365 napos, vagy a jövedelempótló támogatáshoz szükséges 180 napos munkaviszonyt. Az önkormányzatok a jövedelempótló támogatás 25 százalékát, az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyének 50 százalékát, míg az átmeneti segély 100 százalékát fedezik saját forrásból: tisztában vannak tehát azzal, hogy számukra a legdrágább megoldás, ha a munkanélküli és családja kizárólag önkormányzati segélyre támaszkodhat. Az általunk vizsgált önkormányzatok többféle stratégiát követnek.

- Megengedően értelmezik a munkanélküli jövedelempótló támogatás feltételeit annak érdekében, hogy a munkanélküli minél később kerüljön át a rendszeres szociális segélyezettek közé. Ha lejár a jövedelempótló támogatás kétéves ideje, akkor közhasznú foglalkoztatás révén minden elkövetnek annak érdekében, hogy a segélyezett ismételtén jogosultságot szerezzen és visszakerüljön a jövedelempótló támogatás rendszerébe. Ez a megoldás integratív, ugyanakkor az önkormányzatok ezáltal vállalják annak a kockázatát, hogy ha mégsem sikerül a munkanélkülit visszajuttatni az ellátás felsőbb szintjeire, úgy rendszeres szociális segélyezettként a „nyakukon marad” és nekik kell a tartós munkanélküli jövedelemhelyettesítő támogatásban részesíteni.

- Megengedően értelmezik a munkanélküli jövedelempótló támogatás feltételeit. Ha lejár a jövedelempótló támogatás kétéves ideje, akkor közhasznú foglalkoztatás révén minden elkövetnek annak érdekében, hogy a segélyezett ismételtén jogosultságot szerezzen és visszakerüljön a jövedelempótló támo-

gátás rendszerébe. Ugyanakkor különféle megszorító rendelkezésekkel igyekeznek minimalizálni a rendszeres szociális segélyezettek számát. Ennek leghatásosabb eszköze, ha élve a jogszabály megengedte – de nem kötelező! – lehetőséggel, a segély összegét ráterhelik a segélyezett leendő hagyatékára, azaz ingatlanára. Ez a modell is integratív, ugyanakkor kihúzza az amúgy „jó magaviseletű”, de reménytelen munkapiaci helyzetben lévő tartós munkanélküliek alól az utolsó jövedelemhelyettesítő ellátást nyújtó hálót.

- Szigorúan értelmezik a munkanélküli jövedelempótló támogatás feltételeit, mindent elkövetnek annak érdekében, hogy a munkanélküli idő előtt kiessen a jövedelempótló támogatásból, és ezáltal elveszítse jogosultságát a rendszeres szociális segélyre. Az egyik, 43 százalékban romák által lakott településen az önkormányzat kizárta a támogatásból azokat, akik a közeli Balaton parton nyári alkalmi munkát vállaltak. Az eljárás jogszerűtlen volt, mivel ebben az esetben csak fel kellett volna függeszteni a támogatás folyósítását. Az ilyen gyakorlatot folytató önkormányzatok a rendszeres szociális segély lehetőségét a jogosultak számára is igyekeznek minimálisra csökkenteni, illetve szigorú feltételekhez kötni. A szankció leggyakoribb esete, amikor a segélyezett időszaki munkát vállal, és az önkormányzat ezért kizárja. Nem törekszenek arra, hogy aktív eszközökkel segítsék a munkanélkülit ahhoz, hogy visszajusson az ellátás magasabb kategóriáiba. Ez a megoldás defenzív, hátrító önkormányzati stratégia, amely szegregációs folyamatokhoz járul hozzá. Egyetlen célja, hogy elhárítsa magától a bármilyen jövedelemhelyettesítő támogatás nyújtásnak feladatát. Rövid távon költségtakarékos lehet, de hosszabb távon elmélyíti, kezelhetetlenné teszi a település szociális válságát.

Feltűnően bizonytalan az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyének funkciója az önkormányzatok munkanélküli ellátási gyakorlatában. Ez az ellátás egyértelműen jövedelemhelyettesítő jellegű, az önkormányzatok kétféle módon tudják megrostálni a jogosultak számát. Együttműködési kötelezettséget írnak elő a kérelmező számára valamilyen személyes szociális ellátást nyújtó intézménnyel, akkor is, ha az adott településen, de még a környéken sincs semmiféle, számottevő szakszolgálat. A másik, szelektáló módszer a hagyatékra terhelés gyakorlata. Ellentétben az időskorúak járadékával, az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyének „hagyatékra” – ingatlanra – terhelése a helyi rendelet szabályozásától függ. A kifejezés morbid belső ellentmondásán túl – miszerint az aktív korú kérelmező *hagyatékának* megterheléséről dönthetnek a helyi képviselők – az eljárás értelmetlen is, hiszen azt sugallja, hogy a munkanélküli számára végképp nincs többet visszaút a munkapiacra.

- Sajátos gyakorlatot alakítottak ki a megyeszékhelyen ezzel az ellátással kapcsolatosan. A jövedelempótló támogatásból kiesett munkanélküli további sorsáról egy integrációs bizottság dönt, amely azt mérlegeli, hogy megkísérelhető-e még a segélyezett munkapiaci reintegrációja. Ha lát erre esélyt, akkor egy programot kínál fel számára, ami persze együttműködési kötelezettséget is jelent a családsegítő szolgálattal. Egyúttal leveszi a családsegítő szociális munkások válláról annak a kényszerű és az együttműködést jócskán

nehezítő döntésnek a felelősségét, hogy ők ítélik meg a munkanélküli kooperativitását. Ha a bizottság nem lát esélyt a reintegrációra, akkor megítélik a rendszeres szociális segélyt.

### *Aktív foglalkoztatáspolitikai és/vagy munkakényszer*

Az önkormányzatoknak csak kivételes esetben van módjuk arra, hogy közvetlenül befolyásolják az adott település munkahelykínálatát. Ha ez mégis sikerül, úgy minden egyéb munkanélküli ellátás, illetve foglalkoztatáspolitikai eszköz csak másodlagos jelentőséggel bír. Az általunk vizsgált települések közül egyedül Somogyábel önkormányzata volt képes arra, hogy összekötetési révén két év alatt megoldja a Videoton helyi részlegének bezárása révén előállt foglalkoztatási krízist.

A közmunka és a közhasznú munka sajátossága, hogy nehéz meghatározni az aktív önkormányzati foglalkoztatási eszköz, illetve a munkakényszer határvonalát. A közmunkapályázatok feltételei olyanok, hogy kisebb települések csak összefogással képesek azoknak megfelelni. A közhasznú munkavégzés a célcsoport végzettsége és kiszolgáltatottsága függvényében sokféle önkormányzati szándékot takarhat.

- *A munkáért segély* elv érvényesül minden olyan esetben, amikor az önkormányzat saját hatáskörében megítélhető segélyeket a felkínált munka elfogadásától tesz függővé. A munkavégzés tényleges funkciója általában a munkanélküliek megrendszabályozása, az elvégzendő feladat – többnyire köztisztasági, közterület-fenntartási jellegű, szakképzettséget nem igénylő munkákról van szó – csak másodlagos jelentőségű. A kényszerként „felajánlott” közmunka gyakorlatát az ombudsman nemrég jogellenesnek minősítette. Néhány önkormányzat azt tervezi, hogy rendeletéből törli a munka elfogadásának kényszerére utaló részt, és úgy szabályozza a gyakorlatát, hogy a segélyezett szerződést köt az önkormányzattal. A szerződés tartalma pedig „a felek szabad akaratából” rögzíti az eddigi gyakorlatot.

- *A megbízható emberek megfelelő feladatra* elvet érvényesítik azok az önkormányzatok, ahol viszont a munka megfelelő elvégzése a fontos, nem pedig a foglalkoztatás. Ezekben az esetekben a közmunka lehetősége csak bevált, megbízható, exkluzív kör számára adott.

- *A fehérgalléros közhasznú foglalkoztatás* gyakorlatát alkalmazza néhány önkormányzat ott, ahol tanárok, népművelők, vagy éppen alpolgármesterek tevékenykednek közhasznúként.

- *A munkabéreként segély* elv érvényesül a megyeszékhelyen. Az önkormányzat minden általa megítélhető átmeneti segélyfajtát havi tíznapos munkavégzés keretében mintegy „munkabéreként” fizet ki. A szisztéma nem titkoltan a még ma is „KMK-sként, azaz közveszélyes munkakerülőként” emlegetett tartós, főként roma munkanélkülieket kívánja munkára kötelezni. A nagyszámú érintett kérelmező 70 százaléka „elfogadja” a munkát.

A részben kényszerű munkavégzés célja, értelme mindazonáltal sokféle lehet. Még azt sem lehet kizárni, hogy egy súlyos munkanélküliség által

sújtott, széthulló társadalmú településen akár a munkakényszernek is meg lehet a maga integratív szerepe, jóllehet a kényszer aligha egyeztethető össze a jogállamiság normáival. De a kényszerként felajánlott és elfogadott munkavégzés, éppen a kiszolgáltatottság okán, gátolhatja is a segélyezett valódi munkapiaci visszailleszkedését.

### *Segélyezési dilemma a gyermekvédelem területén*

A gyermekvédelem területén a segélyezés funkcionális dilemmája sajátos, mivel az ellátások többségének címzettjei maguk a gyerekek, a jogosultság feltételül szabott rászorultsági, illetve részben magatartási kritériumok viszont természetesen a szülőkre vonatkoznak. Az önkormányzatok számára az alapkérdés az, hogy vajon a szülők vélt vagy valós „önhibája” miatt kizárják-e a gyerekeket az ellátásból, illetve hogyan tudják garantálni azt, hogy az ellátást valóban a gyermek szükségleteinek kielégítésére használják. A gyermekvédelem alapvető „paradigmaváltása” azonban ennél nagyobb horderejű következményekkel jár. Míg a korábbi évtizedekben a gyermekvédelmi rendszer a gyermeket jórészt saját családjától igyekezett „megvédeni”, addig a hétéves vajúdat követően megszületett gyermekvédelmi törvény – összhangban az ország nemzetközi kötelezettségeivel – azt célozza, hogy a gyermek a családjával együtt éljen. Ennélfogva a jogszabály a gyermekes családot mint komplex egészet kívánja támogatni változatos pénzbeli és nem pénzbeli ellátásokkal, szolgáltatásokkal.

#### *Az önkormányzat eszközei a gyermekvédelem területén*

Ellátás	Központi finanszírozás (%)	Önkormányzati finanszírozás (%)
gyet	100	
rendszeres nevelési segély 1997. október 31-ig		100
rendkívüli nevelési segély 1997. október 31-ig		100
rendszeres gyermekvédelmi támogatás		
1997. november 1-jétől	70	30
rendkívüli gyermekvédelmi támogatás		100
iskolai étkezési térítési díj		100
tankönyvtámogatás		100
nyári táborozási támogatás		100

Minden egyéb pénzbeli és nem pénzbeli ellátás megvalósítása a közeljövő feladata.

Az új törvény hatálybalépéséig a rendszeres nevelési segély volt az önkormányzatok által nyújtható – de nem kötelező – legfontosabb gyermekjóléti ellátás. A KSH adatai szerint a rendszeres nevelési segélyben részesülők az egyik legszegényebb segélyezett réteget alkotják. Átlagjövedelmük a segélyezettékre jellemző átlag 71 százaléka. A segélyben részesülő családok 20 százaléka kizárólagos ellátásként kapta a rendszeres nevelési segélyt, a nagy többség azonban más ellátásban is részesült.

Az önkormányzati kompetenciába tartozó pénzbeli ellátások legnagyobb

aktuális változása az, hogy a helyi mérlegelés alapján megítélhető rendszeres nevelési segély helyét átvette a normatív, kötelezően adható rendszeres gyermekvédelmi támogatás. Az új ellátás természetesen csak egyik része az egész – több év alatt kiépítendő – gyermekvédelmi eszközrendszernek, ám az önkormányzatok, amelyek eddig csak azt érzékelték, hogy jogaikat csorbították, felzúdulással fogadták a változást. Az általános averzió egyben az önkormányzati szociálpolitika fejlődőképességének határait is körvonalazza. Az önkormányzatok ugyanis minden bizonnyal jobban járnak az új ellátási formával, hiszen amíg a korábbi segély egészének a forrását maguk voltak kénytelenek előteremteni, addig a gyermekvédelmi támogatás költségeinek 70 százalékát a központi költségvetés visszatéríti. Az ellenérzéseket valójában nem az új támogatási forma, hanem a törvény szemlélete váltotta ki. Az egyik, harmadrészt romák által lakott település polgármestere nyíltan fejtette ki lesújtó véleményét az új jogszabályról. Megítélése szerint településén a szülők többsége alkalmatlan a gyermeknevelésre. A megoldást változatlanul az állami nevelésben vagy legalábbis a bentlakásos iskolák rendszerében, illetve a családok segélyezésének szigorú feltételekhez kötésében látja. Általános benyomásunk szerint a polgármester csak annyiban különbözik kollektív többségétől, hogy őszintebben ad hangot véleményének.

A helyi szabályozás meghatározta feltételek, illetve az adott önkormányzat tényleges segélyezési gyakorlata között az összefüggés csak esetleges. Az önkormányzatok számára a nevelési segély, illetve az étkezési, iskola-kezdési támogatások szerepének meghatározása okozta a legnagyobb fejtörést. Az alapséma általában az, hogy a nevelési segély feltételei szigorúbbak, míg az iskola világához kapcsolódó ellátásokat majdhogynem univerzálissá tették. Az önkormányzatok különféle stratégiákat követtek.

- Bökezüen állapították meg a rendszeres nevelési segély feltételeit, valamint az étkezési hozzájárulás és a tankönyvtámogatás, beiskolázási segély összegét, illetve feltételeit. Ez azonban nem zárta ki azt, hogy az önkormányzat a pénzbeli támogatás minél nagyobb hányadát természetben nyújtsa, például az alap étkezési hozzájáruláson kívül a térítési díj még nagyobb részét fedezze a nevelési segély terhére. Az is általános gyakorlat volt, hogy a segély összegéből egy önkormányzati alkalmazott bevásárolt a gyermek számára. Ez a stratégia ugyan hangsúlyozottan a gyermeket és nem a családot kívánta támogatni, de azért összességében mégis ahhoz járult hozzá, hogy a gyerek megmaradjon a családi környezetben.

- Szűkkeblően állapították meg a rendszeres nevelési segély feltételeit, de az étkezési hozzájárulás, a tankönyvtámogatás és a beiskolázási segély gyakorlata nagyvonalú, helyenként univerzális volt. Ez a sok helyen alkalmazott gyakorlat jóindulatúan paternalista elveket követett.

- A rendszeres nevelési segélyt és az iskolai étkezési térítési díjakat összekapcsolták: az utóbbit a nevelési segély terhére finanszírozták. A nevelési segélyben nem részesülő gyerekek étkezési térítési díjait viszont – „nehogy súrlódás legyen a családok között” – az önkormányzat jóval nagyobb mértékben vállalta magára.

- Az önkormányzat egyáltalán nem adott rendszeres nevelési segélyt.

A vizsgálat időszakában még nem lehetett megállapítani, hogy az új pénzbeli ellátási forma hogyan fog működni, de két dolog már látható:

- a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők száma meghaladja a korábbi nevelési segélyezettek számát;
- azok az önkormányzatok, amelyek korábban is a nevelési segély terhére finanszíroztak más gyermekjóléti ellátásokat, ezután is törekednek arra, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra „terheljenek” minél több pénzbeli ellátást.

Ismételten hangsúlyozni kell, hogy az új gyermekvédelmi törvény a szándéka szerint komplex eszközrendszert kíván az önkormányzatok kezébe adni, így a segélyezés önmagában elégtelen eszköz. A jogszabály által bevezetett eszközrendszer csak többéves periódus alatt épülhet ki. Elsőként a gyermekjóléti szolgálatok létrehozásáról döntenek az önkormányzatok: részletes eligazítás és mindenekelőtt képzett gyermekvédelmi szakemberek hiányában többnyire vagy iskolákhoz, vagy pedig egészségügyi intézményhez telepítve azokat.

#### *Segélyezési dilemma a lakáspolitikai területén*

Az önkormányzati lakáspolitikai a szektor drasztikus átalakulását követően formálódik. A rendszerváltozást követően az állam – a posztkommunista országok között is példátlan mértékben – kivonult a lakásszektorból, magukra hagyva a szereplőket. A korábbi állami bérlakásállomány zömét privatizálták bérlőiknek, az állam pedig lemondott arról, hogy kötött lakbérpolitikát folytasson, részt vállaljon a lakások felújításában, karbantartásában. Az önkormányzatok világossá tették, hogy nem tekintik magukat a korábbi tanácsi, kezelői szervek utódainak abban az értelemben, hogy vállalnának bármit is a korábbi évtizedek lakásellátási felelősségéből. A közösségi bérlakásszektor gyakorlatilag összeomlott, az emberek több mint 80 százaléka saját tulajdonú lakásban él. A megmaradt bérlakások zöme vegyes tulajdonú társasházban van, ahol a tulajdonos önkormányzat gyakorta kisebbségi tulajdonos, így erősen érdekelt abban, hogy mielőbb túladjon bérlakásain. Az önkormányzati bérlakások amúgy is a lakásállomány legrosszabb, legértékeltenebb részét képezik.

A közösségi bérlakásszektor összeomlását követően az önkormányzatok lakáspolitikai eszközei a következők:

Lakásprivatizáció	Bérlakás gazdálkodás	Bérlők és lakástulajdonosok támogatása	Lakáshozjutási támogatás
vételár meghatározása	lakbérék meghatározása	lakásfenntartási támogatás	fiatalok első lakáshoz jutásának támogatása
kötelező felújítási alap képzésének előírása	lakások kiutalása	fűtési támogatás	fiatalok első lakáshoz jutási támogatása kölcsönrel
privatizált társasházak támogatása	lakásbérleti szerződés egyéb feltételeinek meghatározása	rezsihátralék szanalási akciók	szociális kölcsön nagyobb, lakhatással összefüggő beruházás fedezésére

### A lakásfenntartási támogatás

A lakásfenntartási támogatás elvileg többféle funkció ellátására hivatott. Lakbérkompenzáció, amely egy kötött lakbérstíztémát lenne hivatott pótolni, rezsikompenzáció, sőt, bizonyos esetekben még hitelkamat-kompenzációként is működik. Egyszerre céloz bérlőket és tulajdonosokat, tömbházakban és családi házakban élőket, szénnel, olajjal, villannyal, gázzal fűtőket, valamint távfűtéses lakásban élőket. Rendkívül durva segélyforma, amely képtelen betölteni feladatát, illetve amelyet képtelenség igazságosan „beállítani”. A KSH adatai szerint a lakásfenntartási támogatásban részesülő családok száma országosan 1995-ig dinamikusan, azóta mérsékelten növekszik: 1995-ben a családok 17 százaléka, 1996-ban a családok 19 százaléka kapott lakásfenntartási támogatást. A kifizetett összegek településenkénti szórása azonban nagy, méghozzá a kistelepülések rovására. Feltételeit a helyi rendeletek általában a család jövedelme, a lakás alapterülete, illetve a lakásfenntartási kiadások együttes vizsgálatával állapítják meg. Az önkormányzatok azonban ennek a segélyfajtnak a kapcsán differenciáltabb feltételrendszert szabnak meg, mint a szociális törvény ajánlása. 1996-ban a lakásfenntartási támogatásban részesülő családok 36 százaléka kizárólagos ellátásként, 64 százaléka más ellátásokkal együtt kapta ezt a segélyformát. A segélyezett családok jövedelmi pozíciói közepesek, átlagjövedelmük a segélyezettekre jellemző átlag körül mozog. A segélyezettek mintegy 20 százaléka kap évente – az összes pénzbeli ellátási figyelembe véve – nagyszegű segélyt.

A lakásfenntartási támogatásra vonatkozó helyi szabályozás még kevésbé tájékoztat az adott segélyfajttal kapcsolatos tényleges gyakorlatról, mint a rendszeres nevelési segély szabályozása. Kistelepüléseken, sőt, néhány kisvárosban is a lakásfenntartási támogatás fantomsegélyként szerepel a helyi szociális, illetve a költségvetési rendeletekben: feltételeinek részletes szabályozása arra szolgál, hogy elérhetetlenné tegye a hozzáférést, tervezett költségeinek beállítása pedig része az önkormányzati kiadások felültervezésének.

Természetesen figyelembe kell venni, hogy a lakásfenntartási támogatás eredendően városias jellegű településekre méretezett támogatási forma. Azokban a városokban, ahol a szocializmus évtizedeiben jelentős számú lakás épült, a fő konfliktus a tömbszerű házakban, illetve a családi házakban élők között húzódik, az önkormányzat politikája pedig részben a kétféle lakossági csoport politikai képviselőitől függvénye. Két jellegzetes stratégiát figyeltünk meg.

• Az önkormányzat dönthet úgy, hogy magas vételárral csökkenti a privatizálandó lakások számát és fontos településpolitikai megfontolásokból hosszú távon megtartja bérlakásállománya egy részét. A lakások kiutalásával kapcsolatos jogokat a polgármesterhez telepítik. A lakásfenntartási támogatásban részesülők körét szűken, a fűtési támogatásban részesülők körét tágan határozza meg. Nagyszegű kölcsönrel, illetve vissza nem térítendő segéllyel támogatja azokat, aki lakást építenek, további kedvezményeket nyújt, ha a család önkormányzati telken kíván építtetni. Ha az építkezésbe belevágó család leadja a korábbi önkormányzati bérlakását, abban az esetben az önkormányzat nagyszegű támogatásban részesíti, tekintet nélkül a jövedelmére. Ez a megoldás részint a családi házakban élők érdekeit követi, részint a település erős, többnyire foglalkoztatáspolitikai, munkahely-teremtési érdekeinek rendeli alá a lakásgazdálkodást. Ez az érdek annyira átfogó lehet, hogy képes elhallgattatni a vesztesek hangját. A városvezetés egyben ellenőrzése alatt kívánja tartani a beköltözők számát és összetételét is, ez a ki nem mondott elv is legitimálhatja ennek a stratégiának az igazságtalanságait. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy ez a lakáspolitikai sem ígéri, hogy a polgárok hosszú távon közösségi lakásszektor újraépülésével számolhatnának (Somogyábel).

• Az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakók számára kedvező áron privatizálja lakásai nagy részét, kötelezve ugyanakkor az új tulajdonosokat arra, hogy felújítási alapot képezzenek. Később erre hivatkozva az önkormányzat nem támogatja a társasházak felújítását, karbantartását. A megmaradó lakásállomány közül csak azokat utalja ki ismét pályázati úton, amelyek privatizációs tilalmi listán vannak és többnyire igen rossz állapotúak. A pályázat feltétele, hogy a leendő bérlő jelentős karbantartási munkák elvégzésére kötelezze magát a saját forrásából, mégpedig úgy, hogy a szerződés lejártát követően semmiféle kompenzációra nem tart igényt. A vállalt karbantartás elmaradása vagy késlekedése a szerződés azonnali felmondását vonja maga után. A lakásfenntartási támogatás, illetve a fűtési támogatás alternatív forma, a család választhat, hogy vagy az egyiket, vagy a másikat igényli. A támogatási rendszer egyértelműen a tömbszerű házakban élőknek kedvez. Ennek a lakáspolitikai stratégiának az a lényege, hogy az önkormányzat úgy kíván kivonulni a lakásszektorból, hogy az általa kívánatosnak ítélt településpolitikai célok elérését jórészt piaci folyamatoktól reméli. Abban bízik, hogy a társasházi támogatás hiánya miatt a fenntartási és karbantartási terhek olyan magasak lesznek, hogy az alacsonyabb jövedelműek előbb utóbb kénytelenek lesznek túladni lakásaikon és elköltözni. A hátralékosoknak sem nyújt pénzügyi mentőövet. Jellemző, hogy míg a lakáskiutalások bizottsági hatáskörben vannak, a szociális kölcsönökről a polgár-

mester dönt – ez a támogatási forma eredendően a hátralekosok szanalását hivatott segíteni. A lakáskiutalások feltétele is azt a célt szolgálja, hogy a fizetőképtelen családokat egyre távolabb szorítsa a lakásszektortól, és lehetőleg a városból is. Ha a gentifikációs politika sikeres, az kellőképpen legitimálhatja a lakáspolitikát a település befolyásos rétegeinek szemében (Somogyvajúd).

Mindkét lakásstratégia sajátja, hogy a lakás piac legelesettebb szereplőinek, így a lakással nem bíró korábbi lakásigénylőknek semmit nem kínál. A lakáspolitikai erőforrásait döntően a „birtokon belül lévők” között osztja szét, de közöttük is igazságtalan módon. A szisztéma mégis rendelkezhet a minimálisan szükséges támogatottsággal, mivel azzal a csalóka reménnyel kecsegteti a befolyásos rétegeket, hogy a szegregációs, kiszorító politika képes megszabadítani őket a folyamat veszteségeinek jelenlététől, ezáltal felértékeli lakókörnyezetüket, ingatlanukat stb. Hosszú távon a közösségi bérlakásszektor összeomlása minden bizonnyal súlyos következményekkel jár majd, de ennek kockázatával az önkormányzati – és a kormányzati – politikai döntéshozatal nem képes számolni.

Somogyvajúd jórészt romák által lakott városrészében 12 csökkentett értékű 51 m<sup>2</sup>-es, fafűtéses, kétszoba komfortos lakás épült. Mindez a belváros látványos rekonstrukciójával egy időben történt, s ennek során a városvezetés több-kevesebb nyíltsággal megfogalmazta, hogy célja a belváros „megtisztítása” a roma családoktól. A sorházas építkezés a tervek szerint csak kezdete egy többéves lakásépítési programnak, de az eddigi építkezések a korábbi évtizedek gyakorlatára emlékeztetnek. Az építkezést a hivatal bonyolította, az általa megpályázott vállalkozó bontott anyagból, rendkívül silány kivitelben, viszont tetemes költségeért építette meg a 12 lakást. A rosszul szigetelt, alig fűthető lakások homlokzati részére hatalmas üvegajtó került. A lakások avulása igen gyors ütemű. Bár a lakások mérete és beosztása az országban tapasztalható hasonló lakásokénál kedvezőbb, az akció mégis a „csökkentett értékű” roma lakásépítési akciók értelmetlenségét példázza. Drága pénzért silány minőségű, hamar leromló lakásokat épít a város.

Kis településeken, falvakban a lakásfenntartási támogatás „tervezése” – még az ágazaton belül is – többnyire maradékelven történik, azaz az önkormányzat nem nyújt ilyen ellátást, hacsak nincs valamilyen másodlagos célja ezzel a segélyformával. A fűtési támogatás – általában olajfűtés esetén – gyakoribb, köszönhetően a központi finanszírozás anomáliáinak. Létezik viszont a városokénál ugyan kisebb összegű, de arányaiban még kirívóbb mértékű, lakáshozjutási támogatás, illetve kölcsön. Összehasonlításként nézzük, hogyan alakul három különféle településtípusban a lakásfenntartási és fűtési támogatás aránya:

Település	Lakásfenntartási és/vagy fűtési támogatás (ezer Ft)	(az összes nettó szociális kiadás %-ában)	Fiatalok lakáshozjutási támogatása (ezer Ft)	(az összes nettó szociális kiadás %-ában)
Somogyvajúd	27 000	15,0	25 000	13,9
Somogyábel	4 892	21,0	2 250	9,6
Somogyakar	828	3,6	1 500	6,4
Somogykáin	0	0,0	2 400	25,4

Somogyvajúdon a lakásfenntartási támogatással közel azonos mértékű összeget fordítanak lakástámogatásra, Somogyábelben – tekintettel a fűtési támogatás jelentős súlyára – kevesebb jut erre a célra, de az összes kiadás közel 10 százalékát lakástámogatásokra költik. Somogyakaron a lakástámogatások összege közel duplája a lakásfenntartási és fűtési támogatásénak. Somogykáinban – ez a vizsgált települések egyik legszegényebbike – az önkormányzat teljes nettó szociális célú kiadásainak egynegyedét fordították lakáskorszerűsítési támogatás címén arra, hogy a családok kifizessék a gázfektetéshez szükséges lakossági hozzájárulást. Mintegy 20 család kapott egyenként 120 000 Ft összegű vissza nem térítendő támogatást. A gázfektetés ilyen módon történő önkormányzati támogatásának bizonyára megvan a településfejlesztési logikája, viszont nehéz igazságossági érvekkel igazolni.

#### Átmeneti segély – jogszerűség és önkény határán

Az átmeneti segélynek kulcsszerepe van az önkormányzati szociális ellátások között. KSH adatai szerint az átmeneti segélyben részesülő családok száma, illetve a kifizetett segélyek reálértéke számottevően csökken, de még így is a támogatottak legnagyobb csoportja kap pénzügyi segítséget ezen a jogcímen. Esetenként kis összegű támogatásokat kapnak a kérelmezők, amelyek érdemben nem javítják anyagi helyzetüket. Az önkormányzatoknak az átmeneti segély feltételei meghatározása során van a legnagyobb rendeletalkotási szabadságuk. 1996-ban az átmeneti segélyben részesült családok 38 százaléka kizárólagos, 62 százaléka pedig más segélyekkel kiegészített ellátásként kapta ezt a segélyfajtát. A segélyezett családok átlagjövedelme a közepesnél valamivel rosszabb, a segélyezettettek jellemző átlagjövedelem 89 százaléka körül mozog. A családok 18 százaléka kap – más ellátásokat is figyelembe véve – nagy összegű segélyt.

Az átmeneti segély tényleges szerepe, valamint a segélyezés célcsoportja, illetve a segélyezési küszöbérték hihetetlenül változatos. Funkciója az önkormányzati segélyezési gyakorlaton belül kettős. Egyrészt a célhoz kötött, jövedelemhelyettesítő vagy szükségletorientált támogatások helyett az önkormányzat többszöri kis összegű, mintegy „kézből adható” pénzügyi támogatást ad, mert azt reméli, hogy ezáltal hatékonyabban kontrollálhatja a segélyösszeg célszerű felhasználását. A döntés többnyire a polgármester joga, vagy legalábbis ő maga írja alá a határozatokat. Az önkormányzat – legalábbis részben – mintegy újrajrja a szociális törvényt saját társadalompolitikai elveinek megfelelően. Másrészt viszont az átmeneti segély lehetőséget

ad arra is, hogy általa az önkormányzatok újfajta segélyezési elveket, technikákat követendő térjenek el a törvényi szabályozástól: például családalapú segélyezési rendszer bevezetésére több helyen ezt a jogcímet találják alkalmasnak.

Az általunk vizsgált települések a következő fontosabb célokra használják:

- Olyan támogatásokat pótol, mint az egyáltalán nem, vagy csak szűk körben folyósított, rendszeres nevelési segély, vagy rendszeres szociális segély. A segélyfajta alkalmazásának célja egyértelműen az, hogy általa az önkormányzat saját szabályrendszere szerint adjon más szabályrendszer szerint adandó támogatást.

- Céltámogatásként használják, a kamatmentes kölcsönt is ezen a jogcímen ítélik meg. Ebben az esetben funkciója az, hogy elrejtse másfajta támogatásokat.

- Jórészt valóban krízissegélyként ítélik meg.

- Fantomsegélyként állítják be a helyi rendeletben, például hajléktalanok segélyezésére rendelik megítélni olyan településeken, ahol nincsenek hajléktalanok, még kevésbé létezik hajléktalan-ellátás. Ebben az esetben a cél egyértelműen a szociális célú kiadások felültervezése.

Hasonlóan változatos a segélyezési küszöbérték is. Akadt település, ahol egyáltalán nem volt segélyezési küszöb, míg máshol az öregségi nyugdíjminimum 150–200 százalékában állapították meg azt a jövedelemhatárt, ami alatt az átmeneti segély megítélhető. Megint máshol a minimálbér, illetve annak szorzata jelenti a segélyezési küszöböt.

Az átmeneti segély helyben megszabott feltételei gyakorta a jogszerűség határát súrolják, alapvető, az élet más területén kikezdetlennek tekintett jogelveket sértenek. Modellértékű az a helyi szabályozás, amely kimondja: átmeneti segély annak adható, aki bizonyítottan nem alkoholist! Más helyen a rendelet szerint külön határozatban kell rendelkezni a célhoz kötött felhasználásról az olyan személyek esetében, akiknél a felhasználás kétségbe vonható. Így nem adható átmeneti segély annak, aki a megengedettnél hosszabb időt tölt valamelyik kocsmában, illetve játékautomata közelében. Az akkurátus szabályozás meg is határozza a megengedett időtartamot: egy személy hetente összesen négy órát tölthet kocsmában anélkül, hogy magára vonná a segélyező önkormányzat szankcióját. A szabályozás még arra is kitér, hogy nem terheli a megadott heti időkeretet az előre bejelentett, központi rendezvényen való részvétel.

Az átmeneti segélyezéssel kapcsolatos helyi szabályozás, illetve a segélyfajta változatos használata az egész önkormányzati segélyezési rendszer egyik legjellemzőbb gyengéjére mutat rá: a kiszámíthatóság és a jogszerűség hiányzik leginkább a rendszerből.

### Politikai alkufolyamatok, szociálpolitikai döntéshozatal

Az, hogy a szociális ellátásért viselt felelősség részben az önkormányzatok kompetenciájává vált, egyúttal azt is jelentette, hogy a jóléti elosztással kap-

csolatos döntések a helyi politikai alkuk részeivé váltak. A közvélekedés legalábbis önkormányzati szinten a „pártpolitizálástól mentes” döntéshozatalt tekinti a közös érvényesülése zálogának, holott az önkormányzati arénákat éppen a politikai pártok vagy legalábbis a koherens pártprogramok hiánya teszi cseppfolyóssá. A helyi politika kuszasága fura módon tájékozottabb választópolgárt feltételez, mint a tisztán pártszimpátiákon alapuló nagypolitikai választás, és a formális visszacsatolás esélye is csekélyebb, hiszen többnyire nincs intézményes garancia arra, hogy a helyi politikusokon számon lehessen kérni az ígéreteiket. Természetesen vízválasztó a tízezer fős határ: az előlotti kategóriába tartozó településeken formálisan a pártelvű képviselői rendszer a meghatározó, míg a kisebb lélekszámú városokban, falvakban lehetnek ugyan pártok, de a szerepük másodlagos.

A helyi döntések általában jól-rosszul azonosítható intézményi, ágazati, területi és természetesen személyi érdekek mentén születnek. Tapasztalataink szerint önálló szociális érdekcsoport általában nincs, az ágazat csak intézményei révén bírhat politikai képviselővel. Egyébként a szociális elosztást meghatározó, helyi politikai döntések az oktatási, fejlesztési, településpolitikai csoportok erőviszonyai függvényében születnek. Mindezt igazolja a szociális normatíva más célú felhasználása, az ágazatra fordított kiadások maradékelvű tervezése és az egyes célcsoportok támogatására fordítandó összegek meghatározásának esetlegessége. A szociális ágazat politikai képviselőinek hiányára számos magyarázat adódik:

- a jóléti elosztás címzettjei általában jóval kisebb arányban járulnak az urnákhoz, mint a magasabb jövedelműek;
- az egyes ellátási célcsoportok érdekei eltérőek lehetnek;
- az egész szociális elosztás társadalmi legitimitása bizonytalan;
- az ágazatra fordítandó összegek pénzbeli, természetbeni és intézmény-ellátásokat fedeznek. A jóléti kiadások növelésében csak az önálló szociális intézmények érdekeltek.

Az ágazat bizonytalan képviselője nem feltétlenül jelenti azt, hogy az egész jóléti rendszer politikai pária-helyzetben van, de az elosztási prioritások változékonysága is jelzi a szociálpolitika bizonytalan pozícióját. Az ágazat költségvetési pozíciói két esetben kedvezőek. Egyrészt akkor, ha az adott településnek nincsenek intézményei, nincsenek fejlesztési lehetőségei, tehát ha egyszerűen nem lehet másra költeni a forrásokat, mint szociális célokra. Másrészt akkor jók az ágazat alkupozíciói, ha a település szociális intézményei, a családsegítő, gyermekjóléti szolgálatok, a hajléktalan-ellátó intézmények elég erősek ahhoz, hogy hallassák hangjukat a költségvetési viták során.

- Az egyik legkisebb település példázza az első esetet. A zárt, erős közösségi felelősség tudattal bíró sváb település gyakorlatilag univerzális elven ad nevelési segélyt, minimális térítési díjtelekkel szolgáltatja a házi étkeztetést és jól működteti a falugondnoki szolgálatot. A jóléti ellátások helyi legitimitációja jóval nagyobb, mint más, heterogén társadalmi összetételű településeken. Intézmények nincsenek, a falu fekvése miatt pedig az infrastruktúra fejlesztése egyelőre szóba sem kerülhet. A nagyvonalú ellátásnak egyszerűen nincs költségvetési alternatívája.

- A megyeszékhely a második esetet példázza. A közgyűlés szociális

bizottsága politikailag erős, szakmailag pedig jól felkészült. A város fejlesztési érdekei, valamint takarékosági megfontolások miatt két évvel ezelőtt egyharmadával csökkentették a segélykeretet, és napirendre került az intézményhálózat racionalizálása. Igaz, az utóbbi főként az oktatási intézményeket érintette, annál is inkább, mivel a szociális intézmények összességükben nyereségesen működnek. A szociális intézmények, illetve az önkormányzat szociális bizottsága azonnal ellentámadásba ment át. A gyermekétkeztetéshez rendelt előirányzat megalapozatlanságára, illetve a szociális ellátások finanszírozhatatlanságára hivatkozva szociális szakemberekből verbuválódott ad hoc bizottság dolgozott ki új, a korábbtól eltérő szakmai elveken nyugvó segélyezési rendszert, és követelt sikeresen pótlólagos kiadásnövelést. Az ad hoc bizottság tanulmánya alapján elkészített előterjesztést a polgármester terjesztette a közgyűlés elé, mivel a jegyző erre nem volt hajlandó. A városon belüli területi érdekeket három részönkormányzat képviseli, a közgyűlés szakbizottságainak tagjai pedig igyekeznek egyidejűleg minél több bizottságban is szerepet vállalni. A szociális bizottság elnöke egyben tagja a vállalkozási és a fejlesztési bizottságnak is, és vezetője az egyik területi részönkormányzatnak. A képviselők „pozícióhalmozása” nem véletlen: az ágazati és területi érdekek egyeztetését a szívdességek és viszontszívdességek bonyolult és pénzügyi szempontból bizonyára elvtelennek tetsző alkurendszerére jellemzi. Ebben a szövevényben megvan a helye a szociális ágazatnak is.

Két kisváros önkormányzata mutatja, hogy az azonos méretű települések politikai térképe nem feltétlenül hasonló.

- A református művelődéstörténeti és oktatási hagyományaira méltán büszke, de az átlagnál lényegesen rosszabb helyzetben lévő kisváros önkormányzata két markáns településpolitikai koncepció mentén tagozódik két csoportra. A polgármester és az őt támogató pártok egy polgáris kisváros felépítését szeretnék, az ellenzék inkább a gazdaságfejlesztő politikát támogatná. Egyik félnek sincsenek reális eszközei céljai elérésére, a foglalkoztatási válság sújtotta kisvárosban. A viták lényegében a különféle beruházási stratégiákról folynak. A polgármester a költséges faluház és az uszoda építését támogatja, közhivatalok telepítésétől reméli a kisváros regionális szerepének erősítését. Ellenzéke vállalkozásélénkítő beruházásokat pártolna és retorikájának része a szociális költségek lefaragása is, de ennek nincs túlzott jelentősége. A szociális ágazat amúgy is vesztes pozícióban van.

- Az évtized első felének foglalkoztatási krízisét sikeresen leküzdő, dinamikus fejlődő kisváros „belpolitikája” egypólusú. A várost 18 éve folyamatosan kormányzó, jelenlegi polgármester a kapcsolatait latba vetve olyanra sikeres munkahelyteremtő, külső vállalkozásokat megtelepítő politikát folytatott, hogy korábban sem csekély tekintélye megingathatatlaná vált. Ellenzéke csak laza pártkötelékek révén azonosítható, koncepciójuk nincs, legfeljebb csak bizonyos korlátozott ellenőrző funkciót töltenek be. A maximális mértékű külső forrásteremtés, illetve a munkahelyteremtés változatlanul meghatározó jelentőséggel bír, lényegében minden egyéb döntés, így a szociálpolitikával kapcsolatos döntések is ennek a szempontnak rendelődnek alá. A polgármester egyszemélyben tartja kezében az ágazat majd' min-

den döntési jogosítványát. A szociálpolitika költségvetési pozíciója – jóllehet erősen magán viseli a helyi sajátosságokat – viszonylag erős.

A szociális ágazat helyzete a közepes méretű és adottságú településeken a legrosszabb. Ennek legfontosabb okai:

- a település által fenntartott iskola fajlagos költségei magasak;
- a település jelentős fejlesztő beruházásokban vesz részt;
- a település jelentős pénzt fordít presztízs-beruházásokra;
- a település a saját roma lakosságával szemben diszkriminatív elosztási gyakorlatot folytat.

Az általunk megfigyelt, közepes méretű településeken az önkormányzati aréna általában egypólusú, azaz a polgármester által uralt, vagy pedig a források elosztása kedvezményezett csoportjainak – az elosztás kárvallottjait kizáró – előzetes megegyezésén nyugvó konszenzus jellemzi.

Érdeemes szemügyre venni két, térben erősen tagolt település politikai térképét.

- Az egyedülálló fekvésű, 16 törpe településrészből álló, völgyrendszerben elfekvő falu képviselőtestülete értelemszerűen nem fedheti le a bonyolult szerkezetű falu egészét, de részönkormányzatok révén sem igyekeznek érvényre juttatni a különböző településrészek sajátos érdekeit. A legfontosabb viták az összekötő utak építése, az infrastruktúrafejlesztés, illetve a turisztikai jellegű fejlesztések kapcsán robbannak ki. Ez utóbbinak szintén van településszerkezeti következménye, mivel egy alapítvány beruházásában dombtetőre épült üdülőfaló, illetve az alatt elfekvő „öregfaló” között komoly érdekellentétek feszülnek. A vitáknak sajátos módon próbálnak gátat vetni: az önkormányzatban érvényesül a demokratikus centralizmus elve, tehát a kisebbségben maradt képviselők „kötelesek” a többségi álláspontot képviselni a lakosság felé. A szociális ágazat pozíciója kirívóan rossz ebben a faluban.

- Az összességében 43 százalékában romák által lakott település ma már voltaképpen ikerfaló: a beás cigányok egy elkülönült településrészen élnek. Ennek ellenére sem részönkormányzat, sem kisebbségi önkormányzat nincs, sőt, a faló lakosságának majd felét kitevő cigányságnak egyetlen képviselője sincs az önkormányzatban. A település vezetőit frusztrálja a roma faló léte, úgy érzik, hogy a beások nemcsak kezelhetetlen szociális problémákat okoznak nekik, de egyben a település jövőbeni fejlődését is akadályozzák a pusztá létükkel. Ennek ellenére az önkormányzat jórészt a roma lakosságnak „köszönheti” igen magas szociális normatíváját, és ugyancsak a roma településrészeire hivatkozva nyerhetett a falugondnoki pályázaton, jóllehet a 800 fős település elvileg nem lenne rá jogosult. A szociális kiadások viszonylag magasak, ámde elosztásuk feltűnően igazságtalan a roma lakosság rovására. A falugondnok a polgármester sófőrdje, be sem teszi a lábát a roma településrészeire.

Végezetül nézzük, hogy milyen szerepük lehet a kisebbségi önkormányzatoknak a szociális ellátás területén.

A kisebbségi önkormányzatok szerepe a szociálpolitikai döntésekben korlátozott, a kisebbségi törvény tényleges jogaikat igen szűken határozta meg. A kisebbségi önkormányzatoknak egyetlen olyan jogosítványuk van, ami túlmutat egy társadalmi szervezet szerepkörén: egyetértésük nélkül nem lehet

kinevezni a kisebbségi oktatási programot használó iskolák, illetve a kisebbségi kulturális intézmények vezetőit. A települési önkormányzat természetesen dönthet úgy, hogy a törvényben megszabottaknál szélesebb körű feladatokat és jogokat testál a kisebbségi önkormányzatokra – így például akár intézményfenntartási feladatokat is bízhat rájuk –, de a kisebbségi képviselő közjogi helyzetével kapcsolatos alapvető ellentmondást nem tudja feloldani. A kisebbségi önkormányzatok ugyanis elvileg közhatalmi jogokkal felruházott, legitim képviselők, de mivel a törvény közfeladatokat nem rendel hozzájuk, így állami finanszírozásuk is csak jelképes. Egzisztenciájuk ezáltal a települési önkormányzat támogatásától függ, ami óhatatlanul is kiszolgáltatott helyzetbe hozza őket, még akkor is, ha a „nagy” önkormányzat toleráns és partneri viszony kialakítására törekszik. A szociálpolitikában elsősorban érintett cigány kisebbségi önkormányzatok helyzete annyiban sajátos, hogy mivel a romáknak többnyire nincsenek oktatási vagy kulturális intézményeik, így számukra a kisebbségi törvényben meghatározott jogosítványok is csak elviekben léteznek.

A kisebbségi önkormányzatok tényleges szerepe a valóságban korlátozottabb, mint ami az eredeti jogalkotói szándékból következne:

- működhet mintegy részönkormányzatként, megfogalmazva, képviselve bizonyos településrészi érdekeket;
- működhet mintegy nem hivatalos önkormányzati bizottságként, amely véleményezi a rendelettervezeteket;
- működhet mintegy költségvetési szervként, átvéve bizonyos elosztási, illetve szolgáltatási feladatokat.

A megyeszékhelyen működő cigány kisebbségi önkormányzat a városban többségben lévő beás közösséget képviseli, a jórészt a hetvenes-nyolcvanas években betelepült lovári családoknak nincs képviselőjük. A cigány önkormányzat és a város viszonya jó, de ennek ára az, hogy a kisebbségi önkormányzat szigorú korlátok között tevékenykedik.

A város évente 4 millió forintos költségvetési támogatást, valamint irodahelyiséget és irodai infrastruktúrát biztosít a roma önkormányzatnak és lehetővé teszi, hogy annak egyik képviselője egyben a kisebbségi önkormányzat alkalmazottja is legyen. A kisebbségi önkormányzat elnöke nem cigány, a romák által lakott városrész művelődési házában vezetője, a város közgyűlésének tagja, a szocialista korszak helyi cigánypolitikájának egyik résztvevője. A választások után első dolga az volt, hogy meggyőzze a kisebbségi önkormányzatot: se szociálpolitikával, se településpolitikával, se oktatással ne foglalkozzon. „Abból csak gond lesz.”

A cigány önkormányzat háromféle tevékenységet végez.

- Ingyenes jogsegélyszolgálatot működtet, nyári korrepetáló és olvasótáborokat szervez roma iskolás gyerekek számára, elkülönített keretből a jól tanuló cigány gyerekeket havi ösztöndíjszerű segélyben részesíti, segít pályázatot írni a környékbeli iskoláknak és óvodáknak, hétfőnként adományként összegyűjtött ruhákat, karácsonykor pedig ajándékutalványokat oszt a rászoruló családoknak. Iskolai felzárkóztató programokat, nyelvi kurzusokat, művészeti szakköröket támogat.

• Együttműködési szerződés alapján információkat cserél a rendőrséggel illetve az ÁNTSZ-szel.

• A lakáspályázatok elbírálásában és a közmunkaprogramok résztvevőinek kiválasztásában döntő szava van, legalábbis ami a cigány jelöltekkel illeti.

A kisebbségi önkormányzat gondosan ügyel viszont arra, hogy ne „ártsa bele magát” a város „nagypolitikai” horderejű, amúgy a roma közösség érdekeit nagyban érintő vitákba, döntésekbe. Nem foglalkozik a szociális költségvetés és elosztás stratégiai kérdéseivel, a lakásgazdálkodás és lakáselosztás mechanizmusával, a romák számára készült csökkentett értékű lakások építésének ésszerűségével. Távol tartotta magát a kisebbségi önkormányzat a belvárosi – részben illegális lakáshasználó – roma családok kiköltöztetésének nagy port kavart ügyétől is.

A cigány kisebbségi önkormányzat működése ugyan nem hasonlít a jogalkotó által elképzelt szuverén képviselőre, mindazonáltal megvan a maga szerepe a város szociálpolitikájában: jóindulatú paternalizmus és lojalitás jellemzi. Szerepét el tudja fogadtatni a városházával, a beás közösséggel és a többségi társadalommal egyaránt.